

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang mana tidak hanya berpatokan pada kekuasaan, melainkan pada aturan atau hukum yang telah ada. Pemerintahan berjalan atas dasar konstitusi dan tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas) sesuai ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, Indonesia adalah negara hukum. Jadi, segala sesuatu yang menyangkut kepada penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang telah ditetapkan.

Sesuai amanah Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Maksud dari kekuasaan pemerintahan tersebut adalah kekuasaan Eksekutif. Kekuasaan Eksekutif dan penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan khusus. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.¹

¹ Rahayu Prasetyaningsih, *Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ilmu Hukum, Vol 4 No. 2 Tahun 2017, hal 268

Dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara harus memiliki sebuah konsep agar pemerintahan bisa berjalan dengan efektif. Adapun dalam perkembangannya, dalam menjalankan pemerintahan Indonesia menggunakan konsep trias politika yang kini banyak dianut diberbagai negara belahan dunia. Konsep dasarnya adalah kekuasaan di suatu Negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga Negara yang berbeda. *Trias Politica* yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut itu sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga Negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.²

Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang yang dibuat oleh Legislatif. Dalam menjalankan Pemerintahan Presiden tidak bekerja sendiri, dalam hal ini dibantu oleh Menteri Negara. Kementerian Negara adalah lembaga dalam pemerintah Indonesia yang merupakan pembantu presiden, yang bertugas untuk membantu Presiden dalam

² Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 115

merumuskan kebijakan di bidang-bidang tertentu dalam sistem pemerintahan Negara jika mengacu pada Pasal 17 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memegang peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara. Konsep kekuasaan yang dimiliki Presiden dirumuskan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yaitu “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan”, yang dimana dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Adapun dalam menjalankan kekuasaan tersebut Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.³ Menteri-Menteri Negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, pengubahan, dan pembubarannya diatur menurut Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Undang-Undang ini memudahkan Presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian Negara.⁴

Dalam suatu kelembagaan Kementerian, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai kepala Pemerintahan sesuai amanah yang ada di dalam Pasal 22 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Tugas pokok dan fungsi pengangkatan Menteri sendiri adalah sebagai Pembantu Presiden dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dalam urusan tertentu Menteri membutuhkan seorang Wakil

³ Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal 205

⁴ Rahmat Gaib, *Posisi Wakil Menteri Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945*, *Lex et Societatis*, Vol 3 No. 10 Tahun 2015, hal. 5.

Menteri untuk menjalankan cakupan tugas dan proposionalitas beban tugas agar tugas dan fungsi seorang Menteri dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Wakil Menteri adalah pejabat yang mewakili Menteri pada Kementerian tertentu yang diangkat oleh Presiden dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Sesuai amanah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara pengangkatan Wakil Menteri sudah diatur, tetapi tidak semua Menteri mempunyai wakil dalam menjalankan tugasnya.⁵ Posisi Wakil Menteri dalam sistem ketatanegaraan bisa menjadi alternatif untuk membantu kerja Pemerintah dalam rangka memperbaiki Negara, seperti halnya fungsionaris dalam suatu organisasi semakin banyak pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tugas maka, suatu pekerjaan akan lebih cepat dan mudah untuk diselesaikan.

Logika berpikir yang digunakan dalam mengangkat jabatan Wakil Menteri tersebut adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi Kementerian Negara juga memiliki jabatan lain selain tugas dan fungsi Kementerian. Sebelumnya, Indonesia tidak pernah mengenal adanya jabatan Wakil Menteri, jabatan tertinggi pada Kementerian Negara dipegang oleh Menteri sebagai pembantu Presiden. Namun, mengikuti perkembangan zaman dan kompleksitas fungsi-fungsi kementerian sehingga dirasa perlu untuk mengangkat Wakil Menteri yang bertugas

⁵ Zaki Ulya, *Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Position Of Deputy Minister Of State In The System Operation Of Government Under The 1945 Constitution Of The Republic Of Indonesia)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13 No. 2 Tahun 2016, hal. 214.

membantu Menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Wakil Menteri diberikan kewenangan untuk membantu tugas-tugas kepemimpinan Menteri, termasuk mewakili Menteri dalam sidang-sidang kabinet jika Menteri berhalangan, juga menghadiri sidang-sidang setingkat menteri di diberbagai forum. Namun, Wakil Menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak berwenang mengambil keputusan dalam berbagai forum.⁶

Akan tetapi dalam perjalanannya Wakil Menteri yang mana memiliki tugas untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi Kementerian Negara juga memiliki jabatan lain selain tugas dan fungsi Kementerian, namun juga memiliki jabatan di lembaga lain sehingga, polemik seputar rangkap jabatan dalam konteks praktik ketatanegaraan di Indonesia memang masih menjadi topik yang terus diperdebatkan. Bukan hanya terbatas pada persoalan belum banyaknya aturan perundang-undangan yang mengatur perihal rangkap jabatan, tetapi juga menyangkut etika moral dan kultur birokrasi di dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan rangkap jabatan kerap memberikan dampak yang luas pada perubahan budaya kerja di dalam sistem birokrasi. Rangkap jabatan berpotensi melahirkan konflik kepentingan yang mendorong terjadinya tindak pidana korupsi.⁷

Berdasarkan catatan Indonesia Times tanggal 20 Agustus 2020, Wakil Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) I Budi Gunadi Sadikin

⁶ *Ibid.*

⁷ May Lim Charity, *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Irony Practices Of The Double Duty In The Indonesian State System)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13 No. 1, Tahun 2016, hal. 1.

menjabat sebagai Wakil Komisaris di PT Pertamina mendampingi Ahok. Diangkatnya Budi menjadi Wakil Komisaris ditandai dengan penyerahan SK oleh Wakil Menteri BUMN Kartika Wirjoatmodjo. Keputusan ini berlaku sejak 22 November 2019 lalu diserahkan oleh Wakil Menteri BUMN II. Kartika Wirjoatmodjo yang merupakan Wakil Menteri BUMN II menjadi Komisaris Utama PT Bank Rakyat Indonesia Tbk atau bank BRI. Keputusan ini telah disahkan dalam Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPST) yang digelar pada 18 Februari 2020 lalu. Sebelum menjabat di BRI, Kartika merupakan Komisaris Utama di Mandiri. Lalu posisinya digantikan oleh mantan Menteri Keuangan Chatib Basri.⁸

Praktek rangkap jabatan Wakil Menteri menjadi perhatian serius agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat berjalan efektif dan efisien. Faktor kedua, Presiden yang memiliki kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang dalam mengangkat seorang Menteri dituntut lebih selektif dalam memilih Menteri dan Wakil Menteri yang kompeten dibidangnya serta menghindari praktek rangkap jabatan yang menimbulkan pro dan kontra di dalam masyarakat. Sehingga, dalam menjalankan kekuasaan Eksekutif, Menteri dan Wakil Menteri dapat bekerja secara kolektif dan maksimal dengan Presiden.

Dari uraian diatas, Penulis mengangkat judul penelitian tentang “Tinjauan Yuridis Rangkap Jabatan Wakil Menteri BUMN dalam Sistem

⁸<https://www.idntimes.com/business/economy/auriga-agustina-3/siapa-saja-wakil-menteri-yang-rangkap-komisaris-ini-daftarnya> diakses pada tanggal 21 Agustus 2020, pukul 10.00 WIB

Pemerintahan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara ”

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana posisi konstitusional Wakil Menteri BUMN yang mencakup jabatan sebagai Wakil Komisaris PT Pertamina dan Komisaris Utama PT BRI dalam siste Pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu dapat memudahkan dalam melakukan penelitian yang jelas dan terarah. Jika mengacu pada permasalahan diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimana posisi konstitusional Wakil Menteri BUMN yang mencakup jabatan sebagai Wakil Komisaris PT Pertamina dan Komisaris Utama PT BRI dalam siste Pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi penulis dapat melatih diri dalam melakukan penelitian dan penulisan karya tugas ilmiah dalam hal ini mengenai permasalahan yang dikemukakan, penelitian ini diharapkan memiliki manfaat teoritis dan

sekaligus praktis. Dari segi teoritis dapat menyumbangkan literature dalam memperkaya ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan praktek rangkap jabatan Wakil Menteri.

2. Bagi almamater, skripsi ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan sumbangsih wacana konseptual bagi pengembangan kajian teori khususnya Hukum Tata Negara.

1.5 Metode Penelitian

Dalam rangka menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus mempergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Dengan Metodologi penelitian yang tepat, diharapkan hasil penelitian yang tepat dan sesuai dengan yang diharapkan oleh penulis. Berikut ini beberapa metode penelitian yang dipergunakan.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe masalah yang digunakan yaitu yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).⁹ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk meneliti aturan-aturan yang penormaannya justru kondusif untuk mengetahui lebih dalam mengenai kedudukan

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 133

Wakil Menteri dalam membantu tugas Menteri untuk menjaga efektivitas dan efisiensi yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sehingga, terhindar dari adanya kepentingan pribadi oleh adanya praktek rangkap jabatan.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Yuridis Normatif, artinya “Permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis-normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu “Bahan-bahan hukum yang mengikat”¹⁰, antara lain :
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 80/PUU-XVII/2019
 - Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

¹⁰ Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 113.

- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
 - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
 - Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi
 - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural
 - Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan dan Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
 - Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu “Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer”¹¹, berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu “Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum

¹¹*Ibid.*, hal. 114.

sekunder. Misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, media massa, wikipedia, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya”.

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif. Yaitu dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku literatur, catatan kuliah, surat kabar dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat.

1.5.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian ini dianalisis dengan menggunakan analisis bahan hukum kualitatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai “Metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.